

La reforma de la UE, tarea de una sociedad

Marcelino Oreja

DESDE el final de la Segunda Guerra mundial, pocas estructuras internacionales han sobrevivido con la continuidad y las esperanzas de futuro de la Unión Europea. La UE es un ejemplo espectacular, fundamentalmente en razón de la profundidad y el alcance de la integración que ha conseguido realizar y consolidar incluso después de finalizada la guerra fría: el tratado de Maastricht, pese a sus defectos, es una buena prueba de ello. Antes de abordar los asuntos de la reforma de la UE a través de la conferencia intergubernamental, cuya andadura se inició el pasado 29 de marzo, puede que conviniera indicar algunas de las razones de la permanencia de la integración comunitaria, al margen de las condiciones políticas y económicas en las que nació.

En primer lugar, es preciso, en mi opinión, recordar el deseo de paz enraizado en la conciencia de nuestros pueblos. Olvidarlo, aunque sea parcialmente, tiene consecuencias trágicas, como ha podido verse en el caso de la antigua Yugoslavia. La unificación, primero económica y luego política, basada en el consenso de los Estados y los pueblos representa la mejor vía para la realización de tamaña aspiración. Cincuenta años de paz lo demuestran.

En segundo lugar, hay que citar la comunidad de ciertos valores y un modelo de sociedad esencialmente similar en los diferentes Estados, lo que constituye un elemento diferencial claramente visible frente a los restantes Estados y sistemas del planeta.

En tercer lugar, hay que destacar los propios efectos de la integración económica, que han creado un núcleo nada desdeñable de sociedad propiamente europea. Basta pensar en nuestros emi-

Marcelino Oreja es comisario europeo, responsable de asuntos institucionales, información y cultura.

grantes, en nuestras empresas y en nuestras universidades. Hay también un factor muy importante, resultado directo de la manera en que hemos llevado a cabo nuestra integración. Me refiero al sistema institucional, *lato sensu*, de la Comunidad primero y más tarde de la UE.

Desde el principio, nuestro sistema se ha caracterizado por dos factores de equilibrio. Por una parte, el equilibrio entre el interés nacional y el interés común; y por otra, el equilibrio entre el papel y la influencia de los Estados de grandes y pequeñas dimensiones. Estos equilibrios no aparecen “declarados” en el tratado, pero son el resultado de la estructura institucional. Impiden a los Estados pequeños sentirse en una posición de inferioridad y a los grandes crear “directorios”, indiscutible antesala de la disolución de la Unión. Desde otra perspectiva, impiden a los Estados miembros entregarse a un abierto conflicto de intereses, históricamente peligroso para la paz, sin que ello suponga ignorar el interés de cada Estado miembro. La introducción del propio principio de subsidiariedad en el tratado tiene precisamente como consecuencia reforzar este equilibrio a nivel de competencias. Un aumento de las competencias en virtud del tratado de Maastricht habría podido, en efecto, cuestionar el equilibrio entre los Estados y la Unión. Fiel a su tradición, ésta se preocupó inmediatamente de recuperar el equilibrio.

No quisiera pasar por alto la importancia del acervo jurídico y político concreto de la Comunidad, pero es indudable que esta exigencia de equilibrio institucional es el elemento más importante de dicho acervo. Por eso hay que salvaguardarlo. Esto no significa que no haya que modificar en lo más mínimo el sistema institucional. Todo lo contrario: debe modificarse formalmente en aquellos aspectos en que su mantenimiento podría ser perjudicial para el equilibrio. Sólo pondré dos ejemplos relacionados con la ampliación. El hecho de que algunas materias requieran decisiones por unanimidad constituía al principio del proceso de integración una salvaguardia necesaria para permitir la transferencia de competencias especialmente delicadas. Buena prueba de ello fue el denominado compromiso de Luxemburgo, cuando el gobierno francés subrayó el problema del interés vital. Seguidamente, este procedimiento dejó de cumplir una función de equilibrio para convertirse en un obstáculo cada vez más inadmisibles para la toma de decisiones. Así, no es casual que primero el Acta Única y luego el tratado de Maastricht limitaran el recurso al sistema de

la unanimidad. No obstante, todavía se requiere en varios ámbitos importantes. Si la Unión se amplía a 27 miembros ¿podrá seguirse recurriendo a este método de decisión? La respuesta es negativa. Ello cuestionaría el equilibrio institucional, en el sentido de que jamás podría prevalecer el interés común ante la dificultad de reunir 27 votos positivos. Por otra parte, el veto de uno de los pequeños Estados podría echar por tierra la determinación de los restantes. ¿Cómo hablar en tal caso de equilibrio entre grandes y pequeños Estados?

La conferencia intergubernamental

Estas primeras reflexiones evidencian la dificultad de la conferencia intergubernamental y, al mismo tiempo, la necesidad de la reforma. Pero la conferencia se enfrenta a dos riesgos primordiales. El primero es el de no querer llevar a cabo las modificaciones imprescindibles. De esta forma, en realidad, no se cuestionaría el progreso, sino el mantenimiento mismo del acervo comunitario. El segundo es lo que podríamos llamar el síndrome del aprendiz de brujo: cuestionarlo todo, inclusive lo que funciona bien. Éste es quizá un peligro tan grave como el de no cambiar nada.

Este debate se ha presentado mediante la fórmula: ¿hay que llevar a cabo una pequeña o una gran reforma? Pero el planteamiento no es correcto. ¿Por qué habría que hacer una gran reforma? ¿Para sancionar de manera rígida un sistema en plena evolución? Corremos el riesgo de redactar hoy en día una verdadera Constitución, llamada a cristalizar la forma de la Unión. Esta hipótesis, que resultaba muy atractiva a finales de los años ochenta, resulta menos válida tras el gran cambio de la situación internacional. Es momento de elegir, no de “recapitular”. Por supuesto, interesa avanzar hacia un sistema más garantizado desde el punto de vista de los derechos, la democracia y la perspectiva: ése es el reto de la conferencia. Pero hay que hacerlo con la mente puesta en un sistema que debe encontrar su papel en un mundo que ha cambiado.

Ciertamente, también cabe prever una gran reforma con el fin de cuestionar la experiencia comunitaria: volver a la fórmula intergubernamental, restar importancia al papel del control judicial, desechar la unificación monetaria y renunciar a progresar en el ámbito de la política exterior o de la lucha contra el crimen y el terrorismo a gran escala. ¿Es eso lo que queremos?

La idea de la pequeña reforma presenta también raíces diferentes. Una pequeña reforma evitaría el riesgo de cuestionar el acervo comunitario, así no habría que temer que un clima “anti-Maastricht” pudiera poner en peligro nuestros logros. Pero esta opinión no responde a la pregunta de si la Unión puede verdaderamente en estos momentos renunciar a confirmar el pacto político y jurídico que constituye su base. Las expectativas son grandes y ya no afectan solamente a los medios políticos. Un “no” como respuesta sería la peor de las reformas. Como siempre ha ocurrido en la historia de la construcción europea, la única respuesta al escepticismo es el progreso de la integración, el refuerzo del compromiso y la demostración de que Europa puede hacer mucho por sus ciudadanos.

La otra raíz de la pequeña reforma reside en el miedo a que el avance de Europa sea cada vez más irreversible. Una política exterior más fuerte, una política de defensa, una cooperación política o judicial más avanzada, una acción europea en la lucha contra el paro, una política común de inmigración o una moneda única reforzarían efectivamente la construcción europea. El objetivo de una pequeña reforma sería evitar todo esto.

De ahí que la Comisión haya descartado estas dos hipótesis y formulado la idea de una reforma adaptada a la situación: es necesario reformar todo lo que no funciona o que podría funcionar mejor, pero es igualmente necesario salvaguardar el acervo comunitario y el equilibrio institucional. Los objetivos de la reforma son avanzar por el camino de la unión política y preparar la ampliación. No se trata, pues, de reformas ideológicas, sino de las que la experiencia ha hecho necesarias. Ésta es la razón de que el dictamen de la Comisión de 28 de febrero de 1996¹, solicitado por el Consejo Europeo de Corfú y emitido en mayo de 1995, se basara estrictamente en el análisis del funcionamiento (y de las disfunciones) del tratado de la UE.

Un breve análisis del título del dictamen nos permite situarnos. La unión política de Europa tiene un sentido bien preciso, relativamente nuevo frente a la tradición.

Reforzar la unión política. Tradicionalmente, la expresión unión política equivale a política exterior común. La Comisión ha

1. Dictamen de la Comisión para la conferencia intergubernamental titulado “Reforzar la unión política y preparar la ampliación”, emitido de acuerdo con el artículo N del tratado de la UE.

querido añadir un concepto amplio de ciudadanía. Ésta se ha convertido en la verdadera condición de la unión política, por dos razones. La primera se refiere a la aceptabilidad de la integración europea. Los ciudadanos, Maastricht *docet*, están cada vez menos dispuestos a ratificar un texto que no les parece sino lejana burocracia y cuyas metas les es difícil comprender. Ciertamente, la integración europea aporta ventajas enormes a nuestras sociedades, pero debe ser visible y asignar al ciudadano un papel no solamente pasivo, de beneficiario, sino de verdadero protagonista.

La segunda razón tiene que ver con el fundamento democrático de nuestras sociedades. La integración europea ya ha alcanzado el núcleo mismo de la vida de nuestras sociedades. Los aspectos económicos, monetarios y sociales, la lucha contra el crimen, la regulación de actividades como la bancaria o la de los seguros y la agricultura se sitúan necesariamente en el campo de acción de la Unión y afectan a la vida diaria de cada ciudadano y de cada persona que reside en ella. La ausencia de un vínculo jurídico propio entre el ciudadano y la Unión es un elemento de distorsión de la democracia.

Por eso la ciudadanía nacional, pilar de la democracia y del sentimiento nacional de los europeos, debe enriquecerse a través de una ciudadanía europea, esto es, de un conjunto de derechos y deberes que apuntan a una solidaridad no sólo nacional, sino también europea. A falta de dicho vínculo, el progreso de la construcción europea no sería ya suficientemente legítimo.

Preparar la ampliación. Éste es, indudablemente, el asunto más complejo de los próximos años. Es un desafío que asusta. El mundo eslavo, que el cristianismo y las características de este pueblo han integrado plenamente en Europa desde la Edad Media, puede unirse a nosotros en la unidad política y económica. Así, Europa podría perder las barreras que los nacionalismos del siglo pasado crearon: un resultado de por sí extraordinario, prácticamente un sueño. Por último, una vez derrumbado el telón de acero, tenemos en nuestras manos la oportunidad de no reconstruir un telón de "plata" que separase a los más ricos de los más pobres. De este modo, Europa podrá mostrar que la solidaridad no es solamente un buen sentimiento, sino también un factor de desarrollo y de progreso. La alternativa está llena de peligros. Una Europa dividida en dos es un factor de inestabilidad y de conflicto. ¿Es necesario recordar las consecuencias de las divisiones de Europa en los siglos pasados? Una Europa dividida entre ricos y po-

bres es un importante factor de emigración. ¿Nos conviene fomentar el desarrollo de un flujo de emigraciones desde países del Este hacia la Europa comunitaria? Y, por último, una Europa dividida no puede ser un mercado único. ¿Podemos renunciar a la oportunidad, aunque sea mediante períodos transitorios, de crear un mercado lo suficientemente grande como para permitir a las empresas europeas hacer frente a la competencia internacional?

Los problemas de la ampliación sobrepasan con mucho las reformas institucionales que la Comisión tiene previsto abordar en la conferencia, así como las preocupaciones que despiertan. Señalaré tan sólo dos.

La primera consiste en pensar que la ampliación tendrá un precio económico insoportable, si queremos acercar tanto a los países del Este como a Malta y Chipre al mercado único. Esta reflexión me parece superficial, en la medida en que no tiene en cuenta la posibilidad de incorporar progresivamente a estos países a la Unión, a través de períodos transitorios adecuados, como siempre se ha hecho². Estos períodos son, en cualquier caso, indispensables, puesto que incluso mediante financiaciones gigantescas no se podrían, en un período breve, realizar los progresos indispensables en materia de estructura económica, jurídica o administrativa y en términos de consolidación de la democracia. Finalmente, propongo que reflexionemos sobre el hecho de que la Unión puede también actuar con el fin de movilizar recursos privados para la inversión en estos países: no pienso que un sistema basado exclusivamente en la asistencia de los países de la Unión pueda funcionar y, además, pienso que esta opinión la comparten ampliamente los propios países candidatos. Integrarlos en un mercado libre únicamente a través de una intervención pública me parece una pura contradicción.

En la misma línea se inscribe la preocupación de que la integración de los países candidatos nos obligue a reducir el nivel de solidaridad hacia los miembros actuales. Como tal preocupación, creo que puede descartarse si la ampliación se hace bien y en plazos razonables. Como “amenaza” política, me limitaré a recordar que la propia existencia del mercado único es fruto de un acuerdo sobre un fuerte sistema de solidaridad, que es en sí mismo una

2. Recuerdo, por ejemplo, que la plena integración de Portugal en la Unión, entre el período de preadhesión y el período de transición, requirió diecisiete años, sin que eso llevara a este país a sentirse menos europeo.

condición. Así pues, lo que deseamos es preparar las condiciones para la ampliación. Hacerlo es una exigencia política y cultural; hacerlo bien es una garantía para el futuro.

Las reformas propuestas por la Comisión

En este contexto, la Comisión habría podido proponer una larga lista de reformas, pero se optó por algo diferente. Quisimos proponer tres cuestiones: la ciudadanía, la política exterior y el aspecto institucional, especialmente vinculado a la ampliación.

La ciudadanía. En esta materia será necesario reforzar la protección de los derechos fundamentales. Éstos no se refieren exclusivamente a los ciudadanos, pero su afirmación es uno de los valores clave y común a nuestras sociedades que condiciona la legitimidad de las instituciones públicas. La solución más adecuada es la adhesión al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmado en el marco del Consejo de Europa en 1950, que reúne dos méritos esenciales: permite ejercer un control externo al sistema institucional de la Unión y ya representa un patrimonio común a los Estados miembros y a los que solicitan la adhesión. La dificultad de adherirse a él sobre la base del tratado de la UE, recogida en el reciente dictamen del Tribunal de Justicia, puede superarse a través de la conferencia intergubernamental.

El compromiso de la Unión en este ámbito debe completarse mediante una cláusula de discriminación amplia, es decir, no limitada a la nacionalidad o a la paridad salarial hombre-mujer. Tenemos una sociedad demasiado extensa, abierta y multicultural como para poder tolerar un sistema que no prohíba la discriminación.

La segunda cuestión de la ciudadanía se refiere al compromiso en los sectores de especial interés para los ciudadanos: el empleo –lo que nos remite también a la competitividad– el medio ambiente, los aspectos sociales, la seguridad jurídica y personal y la inmigración. Me limitaré a proponer algunas reflexiones sobre el empleo y el “tercer pilar”, que es el contexto en el cual se inscriben la seguridad y la inmigración.

La UE, por sí sola, no solucionará el problema del empleo. Si las empresas no contratan, si las entidades sin ánimo de lucro no evolucionan en formas diferentes a la de la asistencia, si las autoridades locales no ponen de su parte, si los Estados no se movilizan y si los interlocutores sociales no crean un marco social equi-

librado, las iniciativas de la Unión serán inútiles. Dicho esto, también es cierto que la Unión puede hacer muchas cosas.

En particular, puede desarrollar su actividad normativa con el fin de promover el empleo, fomentando la competitividad de las empresas; puede coordinar la labor de los Estados miembros para permitir la difusión de las buenas ideas y puede reforzar su acción en materia de formación y proponer experiencias piloto. A continuación, deberá entrar en juego la subsidiariedad vertical, con los Estados miembros, y horizontal, hacia la sociedad civil.

El problema de la seguridad jurídica y personal es indudablemente capital. En resumen, pienso que la seguridad jurídica garantizada por el Derecho nacional y complementada en determinados aspectos por las normas de Derecho internacional privado debe reforzarse mediante normas de coordinación comunes en razón de la integración de nuestro mercado y nuestra sociedad. Así, por ejemplo, es difícil admitir que sentencias pronunciadas en un Estado miembro aún no tengan, en principio, valor directo en otro, o que a alguien considerado terrorista en un Estado miembro se le considere un ciudadano modelo en otro. Algo así ya es contrario a nuestro sentido de la justicia. Del mismo modo, ya no es posible combatir las mafias nacionales o internacionales con medios exclusivamente nacionales.

Por último –y si menciono el problema en este capítulo se debe exclusivamente al hecho de que el tratado lo inserta en el tercer pilar– la inmigración no puede ya tratarse como un problema de éste o aquel país europeo, en la medida en que constituye un problema común. Tratarlo a nivel nacional significa renunciar a actuar poniendo de nuestro lado cualquier oportunidad de poder racionalizarlo, es decir, de actuar con solidaridad, de acuerdo con los derechos fundamentales y en cumplimiento de las normas establecidas.

En su conjunto, el tercer pilar no funcionó, sobre la base de las disposiciones del tratado de Maastricht, en la medida en que nos negamos a actuar sobre la base de la experiencia comunitaria. Se prefirió la acción intergubernamental, ineficaz por definición en un ámbito en que el aspecto normativo es muy importante, y se renunció al control democrático y judicial, justamente allí donde no cabe ningún progreso fuera de un marco de garantía de los derechos. Así pues, el lema de la Comisión no es otro que el de comunitarizar el tercer pilar o, mejor dicho, el de someterlo a un régimen más eficaz, democráticamente controlado y garantizado

jurídicamente y, en consecuencia, más respetuoso de los derechos de los ciudadanos. ¿No es esto lo mínimo que podemos hacer?

La política exterior y de seguridad común. Éste debería ser, en mi opinión, el segundo gran asunto de la conferencia. El método actual no funciona eficazmente no sólo por falta de una voluntad lo suficientemente explícita, sino también por falta de los instrumentos para crear esa voluntad. La Comisión propone tres. El primero consiste en reflexionar conjuntamente sobre los asuntos de interés común: de ahí la propuesta de crear una célula común de análisis que ofrezca a los Estados y a la Comisión los elementos necesarios para presentar propuestas; el segundo, en adoptar las decisiones por mayoría cualificada, aunque ello deba implicar en materia militar un determinado grado de exclusión; y el tercero, en reforzar la capacidad de representación externa de la presidencia del Consejo y de la Comisión: este tándem es necesario en razón de la articulación de las competencias dentro de la Unión. Nada impide que, sobre la base de experiencias bastante concluyentes, el tándem pueda delegar tareas en una personalidad determinada. Por último, las tres propuestas pueden sentar las bases de una mayor coherencia y eficacia de la UE.

En cambio, no comparto la idea manifestada por algunos Estados miembros de nombrar a un “señor PESC”, personaje híbrido, acaso nueva institución, quizá un alto funcionario con responsabilidades que pueden entrar en conflicto con las de la Comisión o la presidencia del Consejo, y en todo caso incapaz de garantizar la coherencia entre la PESC y la política económica exterior de la Unión. No, no será con más burocracia como reforzaremos su política exterior.

Pero la política exterior de la Unión carece de un aspecto militar indispensable para asumir un papel de estabilidad y de mantenimiento de la paz en Europa. ¿Es necesario integrar a la Unión Europea Occidental (UEO) –creada en los años cuarenta con fines de cooperación militar y no muy activa hasta la fecha– en la Unión? Es quizá el método más eficaz, siempre que los procesos de decisión se simplifiquen y se refuerce su capacidad de preparación, estudio y, eventualmente, de coordinación y mandato.

Por supuesto, habrá que tener en cuenta que algunos de los Estados miembros de la UE conservan un sentimiento de neutralidad que no puede violentarse; al mismo tiempo, habrá que tener en cuenta que más tarde o más temprano la solidaridad militar deberá ser un hecho.

Instituciones más democráticas y adaptadas a la ampliación.

Las reformas previstas afectan tanto a la situación actual como a la de una Europa ampliada, habida cuenta de que los elementos específicos de cada ampliación serán objeto de un acuerdo con el Estado candidato.³ No serán muchas, pero sí esenciales.

La primera consiste en renunciar al sistema de votación por unanimidad. Numerosas decisiones comunitarias se bloquean a causa de la unanimidad. Dichas reformas se refieren especialmente al refuerzo de algunos derechos de los ciudadanos en materia de cultura o de lucha contra la pobreza. Además, propongo una reflexión sobre el papel que podría desempeñar el mantenimiento de la unanimidad cuando se cuente con 27 miembros: una posibilidad entre mil millones (¡por supuesto, únicamente a nivel estadístico y no político!) de alcanzarla. Obviamente, la supresión de la unanimidad implicará determinadas consecuencias como, por ejemplo, una mejor definición de los principios que regulan la política de la Unión o un mayor cuidado para no pedir a los Estados esfuerzos que no estén en condiciones de realizar o para no tratar de manera idéntica situaciones realmente diferentes.

Otra reforma se refiere a los procedimientos decisorios que son demasiados y con una legitimidad democrática diferenciada: “la legislación” de la UE sólo deberá adoptarse mediante codecisión –y con arreglo a un procedimiento más simple que el actual– entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

El tamaño de las instituciones deberá revisarse con vistas a la ampliación. Éste es un punto especialmente importante para la Comisión. Será preciso reconciliar dos principios. Por una parte, la Comisión deberá conservar su independencia frente al gobierno: no puede convertirse en un organismo intergubernamental. Por otro lado, deberá ser representativa en todos los Estados miembros. Estas dos exigencias deberán tenerse en cuenta a la hora de decidir sus dimensiones.

Pero la reforma más esencial, aunque desde el punto de vista técnico sea la más simple, se refiere a la transparencia, lo que implica la inclusión de alguna norma en el tratado, pero sobre todo una actitud más abierta por parte de las instituciones y de los Estados. Es preciso que entiendan que la Europa del futuro no es ni

3. El Consejo Europeo de Madrid estableció un vínculo directo entre los resultados de la conferencia y la ampliación; las negociaciones para la ampliación no comenzarán hasta después del final de la conferencia.

la Europa de las diplomacias ni la de las burocracias, sino una Europa capaz de entablar una relación directa con los ciudadanos.

Quisiera por último, antes de proponer algunas fechas, destacar la estrecha relación entre la conferencia intergubernamental y otros hitos europeos como la moneda única, las perspectivas financieras, la reforma de la política agrícola común y de las políticas estructurales y la ampliación. Me limitaré a proponer una reflexión sobre las relaciones entre la reforma y la moneda única, administrada por un fuerte banco central. ¿Qué futuro aguarda a la unificación monetaria si la Unión no consigue reproducir el equilibrio que existe en cada Estado miembro entre el banco –institución fuerte por definición– y las instituciones políticas?

La conferencia durará más o menos un año: una negociación larga, pero indispensable, sobre todo con el fin de preparar un texto que deberá ser ratificado por todos los Estados miembros. Los Consejos Europeos de Florencia (junio), Dublín (diciembre), y Amsterdam (previsto para la próxima primavera) serán los momentos clave. Por ahora trabajan ya en él un grupo de representantes de los ministros y del presidente de la Comisión, así como los ministros de Asuntos Exteriores. Pero la conferencia deberá suscitar un debate público. Es necesario que los intelectuales, las fuerzas sociales, los partidos y las asociaciones que representan los intereses y valores de nuestros ciudadanos participen en la reflexión.

La Europa que queremos es una Europa capaz de promover su cultura y sus valores, de defender sus intereses, de garantizar la paz y la estabilidad al menos en su territorio, de expresar una solidaridad que es consustancial a la conciencia profunda de los ciudadanos, de avivar esperanzas y, quizá, de hacerles soñar. Y ésta no es tarea ni de embajadores ni de funcionarios. Ni siquiera de los hombres políticos. Es la tarea de una sociedad.